Background Paper BP-216E

PACKAGE POLLUTION AND THE ENVIRONMENT

James R. Robertson
Law and Government Division

September 1989
Revised June 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-2-216-1991-06E

ISBN 0-660-14536-7

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PACKAGE POLLUTION AND THE ENVIRONMENT

In recent years, Canadians have become much more conscious of and concerned about the environment, as shown by a 1988 national poll revealing that 84% of Canadians think that the government should be doing more to protect it. One area that has assumed a new prominence is garbage and waste management. Overflowing landfill sites, the search for new sites, and the well-publicized problems of barges full of garbage unable to find places to dump it, have sensitized Canadians to the issues inherent in our wasteful society. Not only are we running out of room for the disposal of waste, but we must also confront the dangers and risks associated with waste itself.

At a meeting in Montreal on 19 April 1989, the Canadian Council of Resource and Environment Ministers (CCREM) - now the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) - addressed this problem:

> ... [W]aste management is an urgent and pressing national problem. Some jurisdictions are already running out of landfill sites, in part because Canada is one of the most wasteful nations. For this purpose, they have instructed the waste management committee of CCREM to develop a packaging policy for Canada within a broad review of solid waste management opportunities, including government purchasing and recycling policies. It was agreed that targets and schedules for waste minimization be established, including a 50% reduction in waste generation by the year 2000.(1)

---

(1) Canadian Council of Resource and Environment Ministers, Information Release, 19 April 1989, p. 2.

92-06098/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Environmentalists have developed a three-pronged approach to waste management: reduce, re-use, and recycle. Although the "three Rs" are to some extent interrelated, they are listed in decreasing level of importance, with reduction being the most vital component of any successful waste management policy. Where reduction is not feasible, the waste should be capable of being re-used or, at the very least, recycled.

Packaging is one area where waste could be reduced. This paper will review the issue of excessive packaging and attempts to reduce it both within Canada and abroad. The paper will conclude with a general assessment of different approaches.

BACKGROUND

Before reviewing the various legislative responses to excessive packaging, it is worthwhile to look at the extent of the problem. The statistics are sobering. The Ontario Science Centre claims that North Americans, who constitute 8% of the world's population, produce 50% of its garbage. According to a recent government study, Canada generates more waste per capita than any other country, surpassing even the United States. Between 35 million and 40 million tons of solid garbage, excluding mine tailings and pulp waste, are produced each year across Canada, and cost $1.5 billion to manage. Each Canadian generates about 1.8 kilograms of garbage per day, or about one tonne of packaging per family per year. At the same time, Canadians also recycle the least amount of waste material. Canada recycles only 2% of its municipal garbage, the lowest rate among any developed country studied so far; the United States, by comparison, recycles 8%, while some European cities recycle up to 65%.

Almost half of the total amount of waste is municipal garbage. Packaging makes up approximately 50% of municipal garbage by volume, and 30% by weight, according to the Recycling Council of Ontario. Moreover, the total volume has increased dramatically in the past three decades, and even the rate of increase is going up. It has been estimated that, although Americans throw out less food than in 1960, they dispose of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

20 million tons more packaging - an 80% increase in packing waste in less than 30 years.

Packaging is an $8 billion industry in Canada, having grown enormously over the past 20 years. According to a 1985 report by the investment firm Lévesque, Beaubien Inc., the food and beverage industries are responsible for about 60% of all packaging annually, followed by the chemical industry at about 13%, the paper industry at 6%, and the tobacco industry at 3%. A breakdown of total Canadian packaging usage gives an 18.5% share to corrugated boxes, 16% share to metal cans, 14% to folding and setup boxes, 9% to glass, 7% to plastics, and the remainder to a variety of other package types. Indeed, plastics, which create long-term disposal problems, are increasingly used as a packaging material.

According to the Coalition for Recyclable Waste Inc. in the United States:

> Packaging materials cost consumers $28 billion per year; these costs make up 40% of the cost of a one-way bottle, 35% of baby food, and 25% of motor oil. Food packaging costs more than the combined net income of farmers in the United States. This problem is added to by the growing number of disposable products such as disposable cameras and telephones.(2)

CONSTITUTIONAL CONTEXT

The above statistics indicate that packaging constitutes a major component of the waste generated by Canadians. It is less clear, however, which level of government in Canada possesses the constitutional responsibility for regulating packaging.

This lack of jurisdictional clarity reflects the general situation of environmental matters, which are not assigned by the Canadian Constitution to either the federal or provincial governments. In some areas, the federal government has exclusive jurisdiction; while in others, the provinces do so. In still other areas, responsibility is joint or

---

(2) *Excess Packaging: Strategies for Waste Reduction,* Proceedings of the Forum held at the University of Waterloo, 10 June 1988, p. 7. See also Cynthia Pollock, *Mining Urban Wastes: The Potential for Recycling,* Worldwatch Paper 76, April 1987, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

overlapping. There is also a certain amount of delegation of responsibilities by the different levels of government to each other, or to administrative agencies. Each level of government has certain powers at its disposal, but, at the same time, is subject to constraints. Some of the problems of this divided jurisdiction are overcome by intergovernmental cooperation and negotiation. In other cases, one level of government's failure to act may cause another to assert jurisdiction, or may result in a vacuum where neither level acts.

Municipalities are usually delegated the responsibility for garbage collection and disposal and are therefore often at the forefront of waste management in Canada. It is important to note, however, that municipalities have no constitutional status - they are merely creations of provincial governments, and derive all their powers from the provinces.

Issues of environmental concern may not always coincide with the division of powers prescribed by the Constitution. A particular problem may fall within the jurisdiction of both the federal and provincial levels of government, each of which may view it from a different perspective or choose to adopt its own method of control. In cases of direct conflict, the doctrine of paramountcy provides that the federal legislation will overrule the provincial, although in practice there is a great deal of room for cooperation to avoid duplication and to ensure effective regulation.

The federal government's jurisdiction over "the regulation of trade and commerce" has been interpreted by the courts to include responsibility for interprovincial and international trade. It may also provide the basis, together with the "national dimension" branch of the residual "peace, order and good government" clause, for the imposition of national packaging regulations. In any event, there is some feeling that national standards for packaging are desirable; industry is reluctant to have to comply with differing provincial rules and regulations for reduced packaging. The packaging industry and others are also concerned about uneven, and thus more expensive, regulations. Ontario and several other provinces have indicated that although they are prepared to introduce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

standards of their own, they would prefer the federal government to set national ones.(3) Prior to the introduction of any federal legislation, it would be appropriate to consult with the provinces, as cooperative action by the two levels of government is desirable.

EXISTING CANADIAN LEGISLATION

At present, there is little federal or provincial legislation dealing specifically with the amount or types of packaging. Specific materials may be prohibited - for example, the federal government has announced that chlorofluoro-carbons (CFCs) will be disallowed. There are also incentives in most provinces for the use of returnable cans and bottles.

In some areas, the federal government has enacted uniform safety and merchandising standards for goods that are the subject of interprovincial trade. The *Consumer Packaging and Labelling Act* regulates the packaging and labelling of pre-packaged consumer products. This legislation has been upheld under the federal government's criminal law power, as well as the trade and commerce power. A "container" is defined as being any receptacle, package, wrapper, or defining bond in which a product is offered for sale, not including package liners or shipping containers or any outer wrapping or box that is not customarily displayed to the consumer. The Act and the regulations impose various requirements regarding the sale, importation and advertisement of pre-packaged items. Three basic facts must appear on the label, in the manner prescribed: product identity, product net quantity, and manufacturer's or dealer's name and principal place of business.

The *Consumer Packaging and Labelling Act* is, however, primarily concerned with information, consistency, and ensuring that the

---

(3) See, e.g., "Federal Regulations on Packaging Called Key to Trash Solution," *Toronto Star*, 10 March 1988. See also Federation of Canadian Municipalities, "Municipalities Demand Federal Action on Packaging," Communiqué, 7 November 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

consumer is not misled. Its focus is not on the type or amount of packaging that is used, but rather on what appears on the package and "fairness" in packaging. The federal *Food and Drugs Act* requires that the contents or ingredients of certain products be disclosed on the package, and there are federal requirements that labels be in both official languages. While none of these measures is directed at reducing packaging, they would seem to provide a precedent for other federal legislation in this area. The *Canadian Environmental Protection Act* is also worded broadly enough that it may enable the government to promulgate policies regarding excessive packaging.

During the 1970s, the provinces, one by one, decided to introduce initiatives to reverse the marked trend towards non-refillable, throw-away beverage containers, especially in the soft drink and beer markets. This was done either by enacting specific new legislation, or under existing litter or environmental control legislation. The principal approaches and regulatory schemes introduced to a varying extent and in different combinations by the provinces are:

(a) mandatory deposit refunds on refillable containers for soft drinks and/or beer;

(b) mandatory deposit refunds on both refillable and non-refillable containers, i.e., soft drinks and/or beer and/or wine and spirits;

(c) banning of certain containers, i.e., plastic, aluminum, non-refillable glass, all non-refillable containers and those with detachable openings;

(d) mandatory availability of refillable containers;

(e) equal shelf space for beverages in refillable containers;

(f) taxes on non-returnable containers;

(g) establishment of depot systems to facilitate the return of beverage containers; and

(h) miscellaneous clauses pertaining to advertising, identification of containers, size of deposits, responsibility of retailers, maximum returns, handling

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

charges, penalties, non-carbonated soft drinks, labelling, vending machines, flavours stocked, standard-sized milk containers.(4)

For example, British Columbia's *Litter Act* prohibits the sale of beer, ale, carbonated beverages or other drinks for consumption off the premises unless the seller undertakes to refund a specified amount for containers returned in good condition. The sale of drinks in containers labelled non-returnable or in containers with detachable lids is forbidden. Provisions in the Act allow distributors to establish centralized depots for accepting the returned containers and making refunds.

Most provinces have legislated mandatory deposit-refund systems for refillable soft drink and beer containers, although the details of the regulations vary widely from province to province. These measures have resulted in a general reversal of the trend towards increased use of non-returnable containers. The Province of Alberta has a mandatory deposit-refund system on wine and liquor bottles which has resulted in the quantity of these bottles in the waste stream being 50% lower than the national average; some feel that a higher deposit might further reduce these bottles to a negligible amount. In British Columbia and Alberta, there is an indication that the mandatory deposit on non-refillable glass and metal soft drink containers has substantially reduced their presence in the waste stream.

Many provinces consider availability and mandatory equal shelf space for refillable soft drink containers to be necessary for increasing use of refillables. One of the main constraints has been chain store reluctance to stock beverages in refillable containers, as this entails the responsibility for accepting them when returned. Most

---

(4) P. Lieben, "Measures to Promote Re-Use or Recycling of Beverage Containers," in *Problems in Packaging: The Environmental Issue*, I. Boustead and K. Lidgren, eds., Ellis Horwood Limited, Chichester, 1984. p. 46-59, at p. 49.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provinces have introduced legislative or regulatory controls. In Manitoba, however, under a cooperative approach with industry, non-refillable glass containers have been voluntarily reduced and cans are not actively promoted. As a result, over 70% of the soft drinks sold in the province are in refillable containers. This is essentially the same degree of success as in other provinces, where different combinations of regulatory instruments and policies were adopted.

Ontario's approach was initially strictly regulatory, but after considerable encouragement, cooperation with industry ensued. The aluminum industry wanted aluminum cans on the market, so the provincial government allowed the soft drink industry to reduce by stages the compulsory proportion of refillable containers. In return the industry promised funds to help municipalities start up "blue-box" programs. Richard Gilbert, a member of Toronto City Council and acknowledged expert on waste disposal, has commented:

> It was one of those deals where everyone won - but perhaps at the expense of the environment.
>
> Alcan won the use of aluminum cans, from 1987. The steel industry won a two-year breathing space to perfect a lighter, more competitive, two-piece can. The Ontario government gained a partner to share the cost of a province-wide recycling effort - the blue-box program.
>
> Above all, the soft-drink industry won. It was given permission to use plastic bottles and aluminum cans and it avoided what most environmental organizations were calling for: 100% refillable containers and compulsory deposits. The retail industry was delighted. The deal meant fewer empties taking up valuable space in stores.(5)

As Mr. Gilbert pointed out, even environmental groups were divided on the Ontario approach: many such groups strongly opposed it, notably the Canadian Environmental Law Association and the Ontario Federation of Naturalists. An exception was Pollution Probe, which wanted

---

(5) Richard Gilbert, "Soft-Drink Deal Helps Industry, Harms Municipalities and the Environment," unpublished, p. 1-2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the blue-box recycling programs and liked the idea that the private sector would be paying some of the costs.

The Ontario experience illustrates the difficulties of designing a packaging-reduction program. Not only are there economic and social constraints, but there are also political realities: in Ontario, the steel industry, which is a major industry, lobbied strongly to be given time and the opportunity to compete with the aluminum industry. The question of what is politically acceptable frequently leads to totally different solutions to apparently identical problems. The Ontario "compromise" also highlights the differing approaches of environmental groups, some of whom take a more pragmatic or long-term view than others. The Ontario experience also shows the interaction between policies designed to re-use beverage containers and those designed to recycle them. According to Richard Gilbert, much less soft drink is being sold in returnable bottles than in 1985.

Recycling and "blue box" programs have become popular, with recyclable materials being picked up weekly in many communities. It should be pointed out, however, that the separating out of materials such as newspapers, glass and cans, is not in itself true recycling - this only occurs when such materials are used for another purpose. Many products, however, are not recyclable. Moreover, recycling is not necessarily environmentally sound: the recycling of glass and other materials always causes more pollution, energy use and waste than the re-use of such items. Recycling can also indirectly cause other problems; an example is the newspaper recycling mill being built in Whitby, Ontario, that will allegedly overload the local sewage treatment plant. It will not be possible to use all the materials collected in recycling programs, particularly if markets for recycled products are not vigorously sought or encouraged. In addition, recycling does nothing to change societal attitudes, or to alter disposable and wasteful habits; recycling in fact can lull people into a false sense that they are effecting change.

While recycling is an important component of any waste management program, reducing the amount of waste at source is equally important. One way of doing this is to cut down on the amount of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

packaging. As noted above, although Canadian jurisdictions have not as yet directly addressed this issue, several American states and municipalities have done so.

UNITED STATES EXPERIENCE

Packaging in North America is generally more extensive than in European and other countries. This is partly a reflection of the power of marketing and advertising and consumer tastes or expectations. The relatively low cost of energy, and of the materials traditionally used in packaging, has encouraged this trend, as have the development and introduction of new packaging materials and techniques. While packaging has many benefits, as will be discussed later, its accumulation creates problems.

The tremendous growth in packaging over the last three decades, and the costs and other problems of waste disposal, have led various U.S. jurisdictions to propose bans on certain types of packaging and the imposition of packaging taxes.

At the federal level in the United States, the *Resource Conservation and Recovery Act* of 1976 authorized the Environmental Protection Agency to issue Solid Waste Management Guidelines for beverage containers. In the view of some commentators, however, the U.S. government has not been vigorous in applying this and other legislation that might reduce the amount of packaging.(6) Federal inaction has led to increased state activity. In recent years, many American states and municipalities have launched initiatives to deal with this problem. As in Canada, legislation regarding beverage containers has been the most common. Currently, several states have such legislation, although state approaches

---

(6) For a general critique of federal government inaction, see William L. Kovacs, "The Coming Era of Conservation and Industrial Utilization of Recyclable Materials" (1988), 15 *Ecology Law Quarterly* 537, especially at p. 546-560.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vary considerably.(7) The legislation generally requires a mandatory deposit on beverage containers of beer, malt beverages, and carbonated soft drinks. It may require that all beverage containers sold in the state be returnable, or that they be re-usable, recyclable or biodegradable. Vermont has imposed a litter levy on manufacturers and distributors that sell liquor in bottles, which under federal law cannot be re-used. In some states, certain kinds of containers, such as non-refillable glass bottles, are prohibited.(8) Other measures deal with use of plastics: a number of states require that the detachable parts of containers, such as the connecting plastic rings for cans, must be biodegradable as sea birds, marine animals and other wildlife often die after ingesting such plastic debris.

Action has also been taken at the local level in the United States. In 1989, Minneapolis, Minn., for example, banned most sales of food packaged in plastic that cannot be returned, degraded or recycled.(9) A county in New Jersey has banned the use of plastic bags by supermarkets and fast-food restaurants. Berkeley, California, has imposed a ban on the use of styrofoam blown with CFCs. A ban on non-biodegradable food packaging (at both grocery and fast-food outlets) was passed by Suffolk County, New York.

While there have been many interesting and innovative measures proposed or introduced at the state or local level in the United

---

(7) Karen Mallory and R. Alta Charo, "Federal and State Mandatory Beverage Container Deposit Legislation" (1986), 11 *Columbia Journal of Environmental Law* 355. See also Kovacs (1988) at p. 578-590; Lewis Yeager, *Degradable Plastics, Packaging and Waste Management*, Legislative Research Service (Ontario), Current Issue Paper #80, June 1988, p. 19-23.

(8) The constitutionality of banning the retail sale of plastic non-refillable, non-returnable containers was upheld by the U.S. Supreme Court in *Minnesota v. Clover Leaf Creamery Co.*, 449 U.S. 456 (1980).

(9) City of Minneapolis, Ordinance 89-Or-060, Minneapolis Code of Ordinances, Chapter 204, "Environmental Preservation: Environmentally Acceptable Packaging," 31 March 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

States, initiatives such as those in Minneapolis and Suffolk County are still unusual. Other measures, especially with respect to plastics, have been proposed, although most have not as yet been enacted. In many cases, individual legislators have introduced what we would term "private members' bills," but such measures have not proceeded further;(10) their existence, however, indicates the range of responses to the issue, and illustrates the general direction in which these matters are moving.

INTERNATIONAL MEASURES TO REDUCE PACKAGING

Attitudes to and use of packaging in the rest of the world are quite different from those in North America, reflecting cultural and social differences as well as economic considerations. Other factors, such as lack of refrigeration, are also involved, as are consumer habits: in Great Britain and other European countries, for example, the consumer supplies his or her own shopping bag, or pays the merchant for a new one.

Beverage containers have been a major concern of European and other countries.(11) The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) adopted a recommendation(12) in 1978 based on a study of the resource and environmental impact of various beverage container systems. The study indicated that unconstrained market forces were

---

(10) See, for example, "Waste Minimization and Control Act of 1988," tabled in the U.S. Senate on 9 September 1988 by Senator Max Baucus (D-Mont.); the bill was aimed at reducing the volume of hazardous and solid wastes generated and requiring state solid waste management programs, and would have established a "national packaging institute" to develop voluntary packaging standards to encourage waste reduction and recycling. See also Yeager (1988), at p. 19-23.

(11) For a general discussion, see P. Lieben, "Measures to Promote Re-Use or Recycling of Beverage Containers," in *Problems in Packaging: The Environmental Issue*, (1984), p. 46-59.

(12) Organisation for Economic Co-operation and Development, *Beverage Containers - Re-Use or Recycling*, Paris, 1978. See also Lieben (1984) at p. 46-47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

generating a steady move towards the use of non-refillable containers. Experience in most countries suggested that any increase in the market share of the refillable container would come about only through some form of government intervention. Various countries have since adopted legislative and regulatory measures to implement this OECD recommendation and in a number of cases the application goes beyond beverage containers.

The European Economic Community (EEC) has also addressed the problems of waste management. The Community generates over 2,000 million tonnes of waste each year, most of which is potentially re-usable or recyclable for raw materials or energy, some of which is toxic or dangerous, and some of which could be avoided altogether through the use of improved production processes. Since 1977, the EEC's comprehensive policy for waste management has focused on three broad themes: the reduction of waste, the increase of recycling and re-use, and the safe disposal of unavoidable wastes. With respect to the reduction of waste, the EEC has said:

> ... [F]urther actions will be taken to develop the "clean technologies" programme provided under [the Council Regulation (EEC) No. 1872/84 relating to Community Actions for the Environment (ACE)] ... Work will also be undertaken aimed at defining criteria for "environmentally-sound products", i.e., products which give rise to little or no waste at the elimination stage.(13)

The EEC has adopted five-year action programs on the environment but has no general policy on solid waste disposal. As noted above, member states are required to take appropriate steps to encourage the prevention, recycling and processing of waste, the extraction of raw materials and the possibility of obtaining energy therefrom, and any other process for the re-use of waste. They should also take measures to avoid endangering human health or harming the environment. As a general rule, the "polluter pays" principle should apply. While the EEC policy is essentially a framework for legislation, with little immediate effect, more specific legislation should flow from it.

---

(13) *Official Journal of the European Communities*, No. c70/33, 18.3.87.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Liquid food containers were selected for the first legislation on packaging materials: Directive 85/339 was passed in June 1985.(14) It requires member states to "draw up programmes" on a four-yearly basis, starting 1 January 1987, aimed at reducing consumption of resources, especially energy, for liquid food containers. There are a few detailed requirements, including the labelling of refillable containers. One commentator wrote of the EEC policy:

> As a proposal, the Directive has been very controversial and was under discussion for some ten years, passing through almost as many drafts. The final version excludes most of the features of the earlier drafts which were loosely worded, or mandatory in detail, or totally unacceptable to industry or some member states' governments. There are many compromises, such as actions to be taken "insofar as this is economically feasible." Common Law countries' jurisprudence is acknowledged ... allowing programmes to be carried out by "legislative or administrative means or by voluntary agreements."(15)

Individual European countries have adopted measures aimed at reducing packaging. Italy is often cited as being in the forefront of environmental legislation. A decree approved in 1984 limits the "Characteristics of the Packaging and of Wrappings to be Used in Commerce." As of 1 January 1991:

> ... packaging and wrapping of paper-like materials that are not manufactured with recycled fibres cannot be used any longer, nor can packaging and wrapping of other material that is not biodegradable be used. As of the same date, small bags, paper bags and other containers ... can be used only if they are made of biodegradable material.(16)

---

(14) This directive is often called the "Beverage Containers Directive," but of the 11 food types covered, only three would normally be called beverages, or even drinks. See Leonard L. Katan, *Packaging, Environment and Recycle: A Scientific Assessment*, Elsevier International Bulletins, Oxford, 1987, at p. 88.

(15) *Ibid.*

(16) Article 15, of a Decree dated 21 December 1984. *Official Gazette of the Italian Republic*, No. 356, 29.12.84. Quoted in Yeager (1988), p. 22.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Italy is apparently the only government to date to introduce legislation on "degradable" packaging. As the legislation has not yet come into effect, there is no indication of how successfully it can be implemented and enforced; one writer, though, has concluded that data on degradability "make it clear that realistic legislation or regulations in this area will be hard to formulate."(17)

Several Italian cities, including Venice, Florence and Bologna, have banned the sale of foodstuffs in plastic containers. Austria has banned all non-recyclable material in packaging; beginning in 1992, producers who continue to use materials not collected and recycled under existing programs must establish and pay for new recycling programs for those materials.(18)

Scandinavian countries have also been active in environmental matters, including packaging issues.(19) In an official letter to the Swedish Parliament in spring 1987, the government described a number of issues related to waste: "The principal attitude of the government is that both the quantity of waste, and the degree of hazard involved, should be reduced as a result of measures both in production and at the consumer stage."(20)

Denmark's Minister of the Environment has the power to ban or limit certain materials, to require certain levels of recycled

---

(17) Katan (1987), footnote 14, at p. 83. Another example is the controversy over plastic garbage bags that are allegedly biodegradable.

(18) Federation of Canadian Municipalities, Background to Press Statement on Packaging, 7 November 1988.

(19) See K.H. Garmin, "Packaging Legislation in Denmark"; H-C. Holdt, "Product Charges in Norway - Experiences from the Packaging Sector"; J. Hamalainen, "An Industrial View of the Problems of Public Intervention in the Field of Packaging in Finland"; all in *Problems in Packaging: The Environmental Issue* (1984).

(20) *Environmental Policy for the 1990s: A Summary of the Swedish Government's Environmental Bill* [translation].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

materials, and to impose refundable deposits.(21) Netherland's Minister of the Environment has authority to ban any product that adds unduly to the amount of waste, is difficult to dispose of, frequently littered, or is not sufficiently reusable.(22)

On 13 September 1988, the federal Cabinet of West Germany decided to make mandatory a 50 pfennig (DM 0,50, about Cdn. $0.35) deposit on plastic bottles. The measure, initiated by Environment Minister Klaus Topfer, went into effect on 1 January 1989.(23)

As the above summary illustrates, there are a multitude of responses to the packaging problem, which reflect various socio-economic conditions, and other factors such as different priorities, different interest or pressure groups, and so forth. In any event, it is clear that there is no one solution, though guidance can be gleaned from the experiences in other jurisdictions.

It must also be remembered that excessive packaging is relatively recent, as are problems of waste disposal, and public concern for environmental matters. It is, therefore, not surprising that there do not appear to be any examples of a comprehensive program to reduce packaging. In considering the introduction of such measures for Canada, international experiences must be taken into account.

---

(21) Jeanne Wirka, *Wrapped in Plastics: The Environmental Case for Reducing Plastics Packaging*, Environmental Action Foundation, Report, Washington, August 1988, p. 114.

(22) *Ibid.* See also A. Th. van Ewijk, "Present and Impending Regulations Concerning Packaging and the Environment in the Netherlands," in *Problems in Packaging: The Environmental Issue* (1984), p. 79-83.

(23) Press Release, Federal Republic of Germany.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONSIDERATIONS IN DESIGNING A CANADIAN PROGRAM

Canadians are increasingly aware of "package pollution."(24) This corresponds with the new high profile of environmental issues. A recent survey done by the Grocery Products Manufacturers of Canada found that Canadians are willing to pay more for groceries that are environmentally safe.(25) Various retailers have responded to such feelings by introducing and promoting "environmentally-friendly" products,(26) while the federal government has announced a voluntary program whereby manufacturers identify and label products which do not harm the environment.(27)

It is clear that a great deal of packaging is "wasteful" in the sense that it is discarded, and not re-used or recycled. Before determining a plan of action for reducing the amount of packaging entering the waste stream, however, it is useful to review the function of packaging.(28)

---

(24) Jo Currie, "Package Pollution," *Canadian Living Magazine,* March 1989, p. 117, 119-122; Nicole Baer, "Package Pollution," *The Ottawa Citizen,* 16 April 1989, p. C6; Ontario Public Interest Research Group, "Excess Packaging in the Supermarket," "Plastic Bags: Shop at your Own Risk."

(25) "Shoppers Still Lax about Environmentally Safe Packages: Survey," *The Globe and Mail,* 5 April 1989, p. B12.

(26) "Environmental Issues Gradually Catching Retailers' Interest," *The Globe and Mail,* 26 September 1988, p. B17; Philip DeMont, "And This is Our Biodegradable, Solar-Cell, CFC-Free Model," *Financial Times of Canada,* 24 April 1989, p. 5-6.

(27) "Ottawa to Promote Biodegradable Goods," *Canadian Environmental Control Newsletter,* No. 368, p. 3042-3; "Ottawa Starts Program to Encourage Recycling," *The Globe and Mail,* 21 March 1989.

(28) One writer defined packaging as follows: "A package contains or holds merchandise, protects it, utilizes it, and conveys a message about it. These packaging services also imply that the package makes a product easier to handle and ship, display and sell." See P.R. Flockton, *Packaging and Solid Waste,* Report submitted to the Solid Waste Management Division, Environmental Protection Service, Department of the Environment, 1973, at p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Packaging protects goods, thereby allowing them to be shipped over longer distances, and preventing spoilage or damage. It can enable goods to be kept longer. In this regard, packaging needs to be tough: it has been estimated that the typical box is handled 30 times as it goes from production, through shipping to the household. North American consumers like fresh, unbruised produce; they have come to avoid damaged goods and wrappers, or at least do not want to pay the full price for them.

Packaging can also prevent goods from being stolen or adulterated. On one level, packaging makes goods less susceptible to shoplifting, and ensures that the desired volume or quantity is there. Increasingly, however, packaging is designed to prevent goods from being tampered with. Concerns have been expressed about the hygiene of bulk foods; the Tylenol scare in the U.S. several years ago, and the more recent cases involving damaged baby food in the United Kingdom and elsewhere have reinforced the need to make consumer goods tamper-resistant, or at least to make any tampering evident.

Packaging also performs a marketing function. It is designed to appeal to the consumer, to stand out on the shelf, and to display product information. In addition, there is consumer preference and demand to consider.

Packaging is a $12 billion industry in Canada and is a major employer. Historically, tax laws and other measures, such as the cost of freight, have favoured the use of virgin materials, rather than recycled ones. Wholesale change toward the use of recycled materials might not decrease employment in the long term, but it would certainly create disruptions and require personnel retraining and the purchase of new technology and equipment.

Any attempt to regulate or control packaging must begin with defining what packaging is unnecessary or "excessive." While there are clear cases of over-packaging - for example, "blister packs" - there is a large element of subjectivity involved. Disposable products - be they plastic or paper plates and cutlery, diapers, or cameras - are an integral part of North American society. Some countries, such as West Germany,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

specifically encourage durability. Against this, however, are considerations of cost, hygiene and convenience. The attitudes of consumers, retailers, manufacturers, producers and distributors need to be changed. While legislation can assist in this regard, it is not the whole answer.

As noted earlier, part of the problem of packaging is that it represents a "hidden cost." This is apparent when one looks at the percentage of a product's purchase price that is attributable to packaging, as well as the cost of the energy and resources that produced it; in addition, there are the costs of disposing of the discarded packaging. As the Canadian Federation of Municipalities has noted, these last costs are borne by the community, rather than by the manufacturer or the consumer of the product.

The imposition of refundable deposits on returnable items, and the levying of taxes on non-recyclable goods are designed in part to bring home to the consumer some of the indirect costs of using such products. Consumer awareness might be heightened by identifying the proportion of a product's cost that is attributable to packaging.

An increasing amount of packaging is made of plastics. Plastics have many advantages, including longevity, but there is little current technology for recycling them. There have recently been reports of the development of biodegradable and photodegradable plastics, but many people remain sceptical that these are the answer.(29)

The issue of recycling remains a problematic one. Clearly, there is a great deal that can be done, and should be done. The blue-box program in Ontario has enjoyed considerable success, and has also contributed to enhanced awareness of environmental and waste management issues. As noted earlier, however, the separation and collection of various materials is only the beginning of the recycling process: markets and uses for the recycled materials need to developed. As well, recycling

---

(29) Robert Milko, *Degradable Plastics*, Library of Parliament MR-38, Ottawa, 1989; Nicole Baer, "Biodegradable Plastics: A Cloud Begins to Take Shape Over their Environmental Merits," *The Ottawa Citizen*, 17 January 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

remains only one component of a comprehensive program; realistic tippage fees and other measures must also be adopted.

Recycling, like re-use and biodegradability, is ultimately less desirable than the reduction of waste in the first place. To the extent that recycling and the use of degradable products tacitly encourage greater waste, they can in fact even be counter-productive. With recycling, the costs are again borne by the community - in most cases, the municipality. A particular manufacturer may use recyclable materials - but does not have to pay the actual costs of collecting and recycling them. It would be preferable if, instead, less packaging was used to begin with, whether biodegradable or not.

In designing policies to reduce packaging, it is necessary to determine whether incentives or restrictions should be employed to affect changes in behaviour. Should certain kinds of packaging be forbidden, or should certain types be encouraged? Ought policies to be directed to the consumer, the retailer, or the manufacturer? Packaging causes waste at every level, but measures may be more effective when directed at certain targets. Historically, the tax system has been used to facilitate government policies; for example, the *Income Tax Act* (Canada) permits accelerated depreciation allowances for pollution control devices. Similar tax measures could be introduced to encourage the use of less packaging, and to act as a disincentive for excessive packaging.

Packaging that is made of recycled materials could be encouraged, thereby enlarging the market for such materials. Similarly, packaging materials that are re-usable or recyclable could be promoted. Because the current use of laminates, and mixtures of materials (such as different resins, or foil and coated plastic) inhibits recycling, the purity of packaging material could be encouraged.

Another suggested approach would be to regulate the size of the package relative to the contents. It should be pointed out, however, that the amount of packaging required depends on other factors than merely the size of the product.

Packaging taxes are an attempt by governments to influence consumer purchasing and the packaging materials used by manufacturers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Several U.S. states have recently proposed to tax nondegradable materials used for this purpose or, conversely, to provide tax incentives for manufacturers of biodegradable containers. These measures are meant to promote the use of re-usable and recyclable packaging, and could also encourage less packaging. Supporters of such taxes argue that they will work by elevating the price of products packaged in the less desirable materials; in theory, a rational consumer will buy the lower-priced of two otherwise identical products. Opponents of the taxes, however, argue that they are unfair, discriminatory, regressive, and difficult and expensive to administer. A tax levied on a per-container or per-package basis is highly discriminatory against containers or packages containing low-value commodities; by the same token, high-value commodities would be relatively immune from the impact of the tax.

Several U.S. states have created commissions to review all packaging materials and promote reduced packaging. Although such commissions have met with some opposition, their constitutionality has been upheld.(30) The concept of an independent commission, or a group composed of representatives of various interest groups - the packaging and manufacturing industries, retailers, consumers, environmental advocacy groups and so forth - could well be incorporated into a comprehensive Canadian packaging policy. Some of the difficult issues that need to be addressed, often on an individual basis, could be better handled by such a body than by means of legislation or regulation.

In May 1989, the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME) commissioned a National Task Force on Packaging to develop national policies for the management of packaging. The Task Force, composed of stakeholder representatives, focused on industrial, commercial and household packaging. After a wide-ranging consultation and the commissioning of various technical reports, the Task Force recommended six packaging policies, the National Packaging Protocol:

---

(30) Kovacs (1988), p. 586-588.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. All packaging shall have minimal effects on the environment.

2. Priority will be given to the management of packaging through source reduction, re-use and recycling.

3. A continuing campaign of information and education will be undertaken to make all Canadians aware of the function and environmental impacts of packaging.

4. These policies will apply to all packaging used in Canada, including imports.

5. Regulations will be implemented as necessary to achieve compliance with these policies.

6. All government policies and practices affecting packaging will be consistent with these national policies.

The goal of 50% reduction in waste generation by the year 2000 is to be achieved in stages: by 31 December 1992, packaging sent for disposal shall be no more than 80% of the amount sent in 1988, no more than 65% by 31 December 1996, and no more than 50% by 31 December 2000. Fifty per cent of these diversions (by weight) shall be achieved through new source reduction and new re-use initiatives, while recycling programs will make up the remainder of the diversions.

The National Packaging Protocol was endorsed by the CCME on 20 March 1990.

CONCLUSIONS

Obviously, a variety of measures could be adopted to discourage excessive packaging. Some of these may well prove more effective than others. To date, however, there has been relatively little experience with such policies, other than in the field of beverage containers, where slightly different considerations apply because of the re-usability and recyclability of many of the materials used.

Any program to reduce packaging will depend heavily on public awareness. Education, of the consumer and of industry, is vital. People should be made aware of the direct and indirect problems resulting from excessive packaging, and, at the same time, of the important benefits derived from appropriate packaging.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Innovative solutions must be sought to reduce the amount of packaging, and to ensure that necessary packaging is re-usable, recyclable or, at least, biodegradable.

SELECTED REFERENCES

Boustead, I. and K. Lidgren, eds., *Problems in Packaging: The Environmental Issue*. Ellis Horwood Limited, Chichester, U.K., 1984.

Flockton, P.R. *Packaging and Solid Waste*. Report submitted to the Solid Waste Management Division, Environmental Protection Service, Department of the Environment, 1973.

Jackson, John, Cameron Wright and the Waterloo Public Interest Research Group. *Excess Packaging: Strategies for Waste Reduction*. Proceedings of a Forum held at the University of Waterloo, June 1988.

Katan, Leonard L. *Packaging, Environment and Recycle: A Scientific Assessment*. Elsevier International Bulletins, Oxford, 1987.

Kovacs, William L. "The Coming Era of Conservation and Industrial Utilization of Recyclable Materials" (1988), 15 *Ecology Law Quarterly* 538.

Milko, Robert. *Degradable Plastics*. Library of Parliament, MR-38, Ottawa, 1989.

Ontario Public Interest Research Group. *Excess Packaging in the Supermarket; Plastic Bags: Shop at Your Own Risk*. Fact sheets on Waste Management, n.d.

Organisation for Economic Co-operation and Development. *Beverage Containers - Re-Use or Recycling*. Paris, 1978.

Wirka, Jeanne. *Wrapped in Plastics: The Environmental Case for Reducing Plastics Packaging*. Environmental Action Foundation Report, Washington, August 1988.

Wood, John David. *Packaging and the Environment*. 1975.

Yeager, Lewis. *Degradable Plastics, Packaging and Waste Management*. Legislative Research Service (Ontario), Current Issue Paper #80, June 1988.

Étude générale

BP-216F

LES EMBALLAGES ET L'ENVIRONNEMENT

James R. Robertson
DIVISION DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT

Septembre 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. YM32-2/216F

ISBN 0-660-92870-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES EMBALLAGES ET L'ENVIRONNEMENT

INTRODUCTION

Depuis quelques années, les Canadiens se préoccupent beaucoup plus d'environnement, comme le montre un sondage national effectué en 1988 qui révèle que d'après 84 p. 100 des Canadiens, le gouvernement devrait s'efforcer davantage de le protéger. L'une des questions de l'heure est celle des déchets et de leur gestion. Le fait que l'on a beaucoup parlé des décharges qui débordent, de l'obligation de chercher de nouveaux sites d'enfouissement et de l'impossibilité de trouver un endroit où décharger des péniches remplies de déchets a sensibilisé les Canadiens aux problèmes inhérents à notre société de gaspillage. Non seulement nous commençons à manquer de place pour l'élimination des déchets, mais nous devons également affronter les dangers et les risques que nous font courir les déchets eux-mêmes.

Le problème a été abordé à une réunion du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement (CCMRE), qui a eu lieu à Montréal le 19 avril 1989:

> Les ministres ont reconnu que la gestion des déchets constitue une question urgente de portée nationale. Dans certaines provinces, il n'existe déjà plus de sites d'évacuation des déchets, en partie parce que le Canada est un des pays où le gaspillage est le plus répandu. À cette fin, ils ont confié au Comité sur la gestion des déchets du CCMRE le mandat spécial d'élaborer une politique sur les emballages pour l'ensemble du Canada dans le cadre d'une stratégie de gestion des déchets, y compris les politiques d'achat et de recyclage des gouvernements. Ils ont convenu d'établir des objectifs et des échéanciers pour la réduction des déchets, y compris une réduction de 50 % des déchets produits d'ici l'an 2000.

---

(1) Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, Communiqué, 19 avril 1989, p. 2-3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les environnementalistes ont élaboré un système de gestion des déchets à trois volets: réduire, réutiliser et recycler. Bien que ces trois aspects soient interdépendants dans une certaine mesure, ils sont énumérés par ordre d'importance décroissante, et c'est la réduction des déchets qui constitue la clé de voûte de toute politique efficace de gestion des déchets. Lorsqu'il n'est pas possible de réduire, il faut pouvoir réutiliser les déchets ou, tout au moins, les recycler.

Il y a une possibilité de réduction des déchets au niveau de l'emballage. Dans le présent document, nous examinerons le problème des emballages superflus et les tentatives faites pour les réduire, tant au Canada qu'à l'étranger. Cette étude se termine par une évaluation générale des différentes méthodes.

APERÇU DU PROBLÈME

Avant d'examiner les différentes solutions législatives au problème des emballages superflus, il vaut la peine d'essayer de savoir quelle est l'étendue de ce problème. Les statistiques sont effarantes. D'après le Centre des sciences de l'Ontario, les Nord-Américains, qui représentent 8 p. 100 de la population mondiale, produisent 50 p. 100 des détritus de la planète. D'après une étude récente du gouvernement, le Canada produit plus de déchets par habitant que n'importe quel autre pays; il dépasse même les États-Unis. Le Canada produit chaque année de 35 à 40 millions de tonnes de déchets solides, sans compter les résidus miniers et les déchets d'usines de pâtes et papiers, et la gestion de ces déchets coûte 1,5 milliard de dollars. Chaque Canadien produit environ 1,8 kilogramme de déchets par jour. Par ailleurs, ce sont également les Canadiens qui recyclent le moins de déchets. Le Canada ne recycle que 2 p. 100 de ses déchets municipaux, soit la proportion la plus faible de tous les pays développés étudiés jusqu'à présent; les États-Unis, pour leur part, recyclent 8 p. 100 de leurs déchets, tandis que certaines villes européennes en recyclent jusqu'à 65 p. 100.

Près de la moitié des déchets sont des ordures ménagères. D'après le Recycling Council of Ontario, les emballages représentent à peu

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

près 50 p. 100 des ordures ménagères si l'on se base sur le volume et 30 p. 100 si l'on se base sur le poids. De plus, le volume total a augmenté considérablement depuis trois décennies, et le rythme s'accélère. On estime que, bien que les Américains jettent moins de denrées alimentaires qu'en 1960, ils se débarrassent de 20 millions de tonnes d'emballages de plus, soit une augmentation de 80 p. 100 des déchets constitués par les emballages en moins de 30 ans.

L'industrie de l'emballage représente un chiffre d'affaires de 8 milliards de dollars au Canada, et elle a pris énormément d'expansion depuis 20 ans. D'après un rapport produit en 1985 par la société de placement Lévesque, Beaubien Inc., les secteurs de l'alimentation et des boissons absorbent à peu près 60 p. 100 du volume annuel total des emballages, suivis par le secteur de la chimie, qui en absorbe à peu près 13 p. 100, par l'industrie du papier, avec 6 p. 100, et par celle du tabac, avec 3 p. 100. Voici comment se répartissent les différents emballages au Canada selon leur nature: 18,5 p. 100 de boîtes de carton ondulé, 16 p. 100 de boîtes de métal, 14 p. 100 de boîtes pliantes et rigides, 9 p. 100 de verre et 7 p. 100 de plastiques, le reste étant constitué par différents autres types d'emballages. Les plastiques, qui posent des problèmes d'élimination à long terme, sont de plus en plus utilisés comme emballages.

D'après la Coalition for Recyclable Waste Inc. des États-Unis:

> Les emballages coûtent aux consommateurs 28 milliards de dollars par année; ces coûts représentent 40 p. 100 du prix d'une bouteille non consignée, 35 p. 100 du coût des aliments pour bébés et 25 p. 100 du prix de l'huile à moteur. Les frais d'emballage des denrées alimentaires sont plus élevés que le revenu net total des agriculteurs américains. Ce problème est aggravé par l'augmentation du nombre de produits jetables comme les appareils photographiques et les téléphones(2).

---

(2) Excess Packaging: Strategies for Waste Reductions, compte rendu d'un colloque tenu à l'Université de Waterloo, 10 juin 1988, p. 7. Voir également l'ouvrage de Cynthia Pollock, Mining Urban Wastes: The Potential for Recycling, Worldwatch Paper 76, avril 1987, p. 8.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL

Les chiffres ci-dessus montrent que les emballages représentent une forte proportion des déchets produits par les Canadiens. On ne sait toutefois pas très bien quel échelon de gouvernement possède au Canada la responsabilité constitutionnelle de réglementer l'emballage.

Cette incertitude reflète la situation générale en ce qui concerne les questions environnementales: la responsabilité en la matière n'est pas attribuée par la constitution canadienne aux gouvernements fédéral ou provinciaux. Dans certains domaines, le gouvernement fédéral a la responsabilité exclusive; dans d'autres, ce sont les provinces; dans d'autres encore, la responsabilité est commune ou les compétences se chevauchent. Les différents échelons de gouvernement se délèguent mutuellement des responsabilités, ou en délèguent à des organes administratifs. Chaque échelon de gouvernement a certains pouvoirs mais est aussi soumis à des contraintes. Quelques-uns des problèmes engendrés par cette division des pouvoirs sont résolus grâce à la coopération et à la négociation entre les gouvernements. Dans d'autres cas, le fait qu'un échelon de gouvernement n'agisse pas peut en inciter un autre à assumer la responsabilité ou aboutir à l'inertie totale.

La responsabilité du ramassage et de l'élimination des ordures ménagères est normalement déléguée aux municipalités qui jouent souvent, de ce fait, un rôle de premier plan dans la gestion des déchets au Canada. Il convient toutefois de signaler que les municipalités n'ont aucun statut constitutionnel: elles ne sont que de simples créations des gouvernements provinciaux et tirent tous leurs pouvoirs des provinces.

Les questions environnementales ne coïncident pas toujours avec la division des pouvoirs prescrite par la Constitution. Un problème donné peut très bien relever à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux, et chacun risque de se placer à un point de vue différent ou de décider d'adapter sa propre méthode de surveillance. En cas de conflit direct, en vertu du principe de la primauté, la législation fédérale a préséance sur la provinciale, même si, dans la pratique, il existe de grandes possibilités de coopération afin d'éviter le double emploi et d'assurer une réglementation efficace.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'après l'interprétation donnée par les tribunaux, la compétence du gouvernement fédéral en matière de "réglementation du commerce" englobe la responsabilité en matière d'échanges interprovinciaux et internationaux. Si l'on ajoute à cette compétence l'aspect "dimension nationale" des pouvoirs résiduels concernant "la paix, l'ordre et le bon gouvernement", on peut obtenir le fondement d'un règlement national en matière d'emballage. De toute façon, on semble uger souhaitable l'établissement de normes nationales en matière d'emballage; l'industrie n'aimerait pas devoir se conformer à des règles et règlements provinciaux différents sur la réduction des emballages. Le secteur de l'emballage ainsi que d'autres secteurs n'aiment pas beaucoup les règlements qui manquent d'uniformité et entraînent du fait même des dépenses plus importantes. L'Ontario et plusieurs autres provinces ont dit que bien qu'elles soient disposées à instaurer leurs propres normes, elles préféreraient que le gouvernement fédéral fixe des normes nationales(3).

Avant de présenter un projet de loi fédéral, il conviendrait de consulter les provinces, car la coopération entre les deux ordres de gouvernement est souhaitable.

LA LÉGISLATION CANADIENNE ACTUELLE

Pour le moment, la législation fédérale ou provinciale portant sur la quantité ou la nature des emballages est plutôt mince. Certaines matières sont interdites; ainsi, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il interdira l'utilisation des CFC. Dans la plupart des provinces, il existe également des mesures favorisant l'utilisation de boîtes et de bouteilles consignées.

Dans certains secteurs, le gouvernement fédéral a mis en oeuvre des normes de sécurité et de techniques marchandes uniformes pour les biens faisant l'objet d'échanges interprovinciaux. La Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation réglemente

---

(3) Voir par exemple, "Federal Regulations on Packaging Called Key to Trash Solution", Toronto Star, 10 mars 1988. Voir également le communiqué du 7 novembre 1988 de la Fédération canadienne des municipalités intitulé "Les municipalités réclament une diminution d'au moins 50 p. 100 des emballages perdus d'ici à l'an 2000".

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation préemballés. Cette loi a été adoptée en vertu des pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de droit criminel et de commerce. Est considéré comme un "contenant" tout récipient, emballage ou autre conditionnement contenant un produit mis en vente. Cette définition exclut les garnitures d'emballage, les conteneurs et tous les conditionnements extérieurs - notamment les boîtes - qui ne servent pas normalement à la présentation au consommateur. La Loi et les règlements imposent différentes conditions en matière de vente, d'importation et de publicité concernant les articles préemballés. Trois renseignements fondamentaux doivent paraître sur l'étiquette, de la façon prescrite: l'identité du produit, la quantité nette de produit et le nom du fabricant ou du négociant ainsi que son établissement principal.

La Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation se soucie surtout d'exiger des informations, d'imposer une certaine uniformité et de veiller à ce que le consommateur ne soit pas induit en erreur. Cette Loi ne réglemente pas tant la nature ou la quantité des emballages utilisés que les indications qu'ils doivent porter, et elle vise à assurer une certaine "équité". La Loi sur les aliments et drogues fédérale exige que le contenu ou les ingrédients entrant dans la composition de certains produits soient indiqués sur l'emballage, et certains règlements fédéraux exigent que les étiquettes soient faites dans les deux langues officielles. Aucune de ces mesures ne vise à réduire l'emballage, mais on pourrait y voir des précédents qui ouvriraient la voie à d'autres lois fédérales dans ce domaine. La récente Loi canadienne sur la protection de l'environnement a une portée suffisamment vaste pour permettre au gouvernement fédéral de promulguer des politiques sur les emballages superflus.

Au cours des années 70, les provinces ont décidé l'une après l'autre de prendre certaines initiatives pour renverser la tendance marquée à utiliser davantage de contenants à boissons non consignés, surtout pour les boissons gazeuses et la bière. Elles l'ont fait en promulguant de nouvelles lois spéciales ou en modifiant des lois existantes sur les déchets ou sur la protection de l'environnement. Voici les grands

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principes et les principales règles appliqués, à des degrés divers et dans des combinaisons différentes, par les provinces:

a) remboursement obligatoire des consignes sur les contenants réutilisables de boissons gazeuses ou de bière;

b) remboursement obligatoire de la consigne sur les contenants réutilisables et non réutilisables, c.-à-d. pour les boissons gazeuses, la bière ou les vins et spiritueux;

c) interdiction d'utiliser certains contenants, notamment ceux en plastique, en aluminium, en verre non réutilisable, tous les contenants non réutilisables et ceux qui sont munis d'une ouverture amovible;

d) obligation de fournir des contenants réutilisables;

e) obligations d'accorder autant d'espace dans les magasins aux boissons gazeuses se trouvant dans des contenants réutilisables;

f) imposition de taxes sur les contenants non consignés;

g) instauration d'un système de consigne pour faciliter la récupération des contenants à boissons; et

h) différentes dispositions sur la publicité, l'identification des contenants, le montant de la consigne, la responsabilité des détaillants, les consignes maximales, les frais de manutention, les pénalités, les boissons non gazéifiées, l'étiquetage, les machines distributrices,les saveurs stockées et les contenants à lait de dimensions courantes(4).

Ainsi, en Colombie-Britannique, la Litter Act interdit la vente de bière, de boissons gazeuses ou d'autres boissons pour consommation non immédiate, à moins que le vendeur ne s'engage à rembourser un certain montant pour les contenants remis en bon état. La vente de boissons dans des contenants non consignés ou dans des contenants à couvercle amovible est interdite. Certaines dispositions de la Loi permettent aux

---

(4) P. Lieben, "Measures to Promote Re-Use or Recycling of Beverage Containers", Problems in Packaging: The Environmental Issue, I. Boustead et K. Lidgren (éd.), Chichester, Ellis Horwood Limited, 1984, p. 46-59, à la p. 49.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

distributeurs d'établir des dépôts centralisés pour le retour des contenants et les remboursements.

La plupart des provinces ont des lois imposant un système de remboursement de la consigne pour les contenants à boissons gazeuses et à bière réutilisables, même si, au niveau des détails, les règlements varient considérablement d'une province à l'autre. Ces mesures ont entraîné un revirement général de la tendance à utiliser de plus en plus des emballages non consignés. Dans la seule province (l'Alberta) ayant un système de remboursement de la consigne sur les bouteilles à vin et à boissons alcoolisées, la quantité des bouteilles de ce genre mises au rebut représente maintenant la moitié de la moyenne nationale; certaines personnes pensent qu'une consigne plus élevée pourrait rendre négligeable le nombre de bouteilles jetées. En Colombie-Britannique et en Alberta, certains indices permettent de croire que la consigne obligatoire sur les contenants à boissons gazeuses de verre et de métal non réutilisables a fait considérablement baisser le nombre de contenants jetés.

Bien des provinces jugent que pour faire utiliser davantage de contenants réutilisables, il faut obliger les commerçants à consacrer autant de place sur les rayons aux contenants réutilisables qu'aux autres contenants de boissons gazeuses. Un des principaux obstacles est que les grands magasins n'aiment pas stocker des boissons se trouvant dans des contenants réutilisables, car cela les oblige à accepter les contenants lorsqu'on les rapporte. La plupart des provinces ont instauré des mesures législatives ou réglementaires. Au Manitoba cependant, en collaboration avec l'industrie, on a réduit volontairement la quantité de contenants en verre non réutilisables et on ne favorise pas activement l'usage de boîtes. Il en résulte que plus de 70 p. 100 des boissons gazeuses vendues dans la province se trouvent dans des contenants réutilisables. Ce taux de réussite concorde en gros avec celui qui a été constaté dans d'autres provinces qui ont adopté des séries différentes de textes réglementaires et de politiques.

L'Ontario a procédé strictement par la voie réglementaire dans un premier temps, mais, après des encouragements considérables, la province a coopéré avec l'industrie. L'industrie de l'aluminium voulait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des boîtes d'aluminium sur le marché; le gouvernement provincial a donc permis aux producteurs de boissons gazeuses de réduire progressivement la proportion obligatoire de contenants réutilisables. En retour, l'industrie a promis d'offrir des fonds afin d'aider les municipalités à lancer des programmes de recyclage (dits de "boîtes bleues"). Richard Gilbert, membre du Conseil municipal de Toronto et expert reconnu en matière d'élimination des déchets, a dit ceci:

> Voilà une transaction où tout le monde a gagné - peut-être aux dépens de l'environnement.
>
> Alcan a réussi à promouvoir l'utilisation de boîtes d'aluminium à partir de 1987. Le secteur de l'acier a eu un délai de deux ans pour perfectionner une boîte en deux parties plus légère et plus concurrentielle. Le gouvernement de l'Ontario a trouvé un associé disposé à partager les frais de la campagne provinciale de recyclage - le programme des boîtes bleues.
>
> Et ce sont surtout les producteurs de boissons gazeuses qui y ont gagné. Ils ont reçu la permission d'utiliser des bouteilles de plastique et des boîtes d'aluminium et d'éviter ce que réclamaient la plupart des organismes de protection de l'environnement: uniquement des contenants réutilisables avec consigne obligatoire. Les détaillants étaient enchantés. Cela voulait dire qu'il y aurait moins de contenants vides qui accapareraient un espace précieux dans les magasins(5).

Comme l'a signalé M. Gilbert, même les groupes environnementaux ne s'entendaient pas sur le système employé par l'Ontario. Bon nombre de ces groupes s'y opposaient fermement, notamment l'Association canadienne du droit de l'environnement et l'Ontario Federation of Naturalists. Pollution Probe faisait exception: cet organisme était partisan des programmes de recyclage grâce aux boîtes bleues et aimait l'idée que le secteur privé paye une partie des frais.

L'expérience de l'Ontario montre bien les difficultés que l'on rencontre lorsqu'il s'agit de concevoir un programme de réduction des emballages. Il existe non seulement des contraintes économiques et

---

(5) Richard Gilbert, "Soft-Drink Deal Helps Industry, Harms Municipalities and the Environment", document non publié, p. 1-2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sociales, mais aussi des réalités politiques: en Ontario, le secteur de l'acier, qui revêt une grande importance, a fait beaucoup de lobbying pour avoir le temps et l'occasion de faire concurrence au secteur de l'aluminium. La question de savoir ce qui est acceptable sur le plan politique donne fréquemment lieu à des solutions totalement différentes à des problèmes apparemment identiques. Le "compromis" de l'Ontario montre aussi que les groupes environnementaux adoptent des méthodes différentes; certains ont une opinion plus pragmatique ou travaillent à plus longue échéance que d'autres. L'expérience de cette province illustre également l'interaction qui existe entre les politiques concernant le réemploi des contenants à boissons et celles qui portent sur le recyclage de ces contenants. D'après Richard Gilbert, on vend maintenant beaucoup moins de boissons gazeuses dans des bouteilles consignées qu'en 1985.

Le recyclage est en vogue, et les produits à recycler sont ramassés toutes les semaines dans la plupart des agglomérations du sud de l'Ontario. Il convient toutefois de signaler que la séparation des différents produits comme les journaux, le verre et les boîtes, ne constitue pas en soi du vrai recyclage: il n'y a recyclage que lorsque ces produits sont utilisés à une autre fin. Toutefois, bien des produits ne sont pas recyclables. De plus, le recyclage n'est pas nécessairement sain sur le plan environnemental: le recyclage du verre et d'autres matières provoque plus de pollution, consomme plus d'énergie et produit plus de déchets que le réemploi. Le recyclage peut également provoquer indirectement d'autres problèmes; ainsi, l'usine de recyclage de journaux qui est en voie de construction à Whitby (Ontario) pourrait surcharger l'usine de traitement des eaux usées de l'endroit. Il n'est pas possible d'utiliser toutes les matières récoltées dans le cadre des programmes de recyclage, surtout si les débouchés pour les produits recyclés ne sont pas suffisants ou si leur achat n'est pas suffisamment encouragé. De plus, le recyclage ne contribue nullement à modifier les attitudes de la société ni l'habitude de jeter et de gaspiller; il peut en fait donner aux gens la fausse impression qu'ils modifient leurs habitudes.

Si le recyclage constitue un élément important de tout programme de gestion des déchets, la réduction de la quantité de déchets à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la source est tout aussi importante. Une manière d'y arriver consiste à réduire la quantité d'emballages. Comme nous l'avons signalé ci-dessus, bien que les pouvoirs publics canadiens ne se soient pas encore attaqués directement à ce problème, plusieurs États et municipalités l'on fait aux États-Unis.

L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE

Les produits sont généralement plus emballés en Amérique du Nord qu'en Europe et dans les autres pays. Cette différence reflète en partie la puissance de la commercialisation et de la publicité ainsi que les goûts ou les attentes des consommateurs. Le coût relativement faible de l'énergie et des matières utilisées habituellement pour les emballages ont accentué cette tendance, de même que l'élaboration et l'apparition sur le marché de nouvelles matières et techniques d'emballage. Si les emballages offrent de nombreux avantages, comme nous le verrons plus loin, leur accumulation provoque certains problèmes.

Les proportions énormes que l'emballage a pris depuis trois décennies ainsi que le coût de l'élimination des déchets et les autres problèmes qui s'y rattachent ont incité différentes administrations américaines à proposer l'interdiction de certains types d'emballages et l'imposition de taxes sur les emballages.

Aux États-Unis, à l'échelon fédéral, le Resource Conservation and Recovery Act de 1976 autorise l'Agence de protection de l'environnement à publier des lignes directrices sur la gestion des déchets solides au sujet des contenants à boissons. Cependant, d'après certains commentateurs, le gouvernement américain ne s'est pas montré assez ferme dans l'application de ces lignes directrices et d'autres mesures législatives susceptibles de réduire la quantité d'emballages(6). L'inertie fédérale a poussé les États à prendre plus d'initiatives. Depuis quelques années, de nombreux États et municipalités des États-Unis ont pris

---

(6) Pour une critique générale de l'inertie du gouvernement fédéral, voir William L. Kovacs, "The Coming Era of Conservation and Industrial Utilization of Recyclable Materials" (1988), 15 Ecology Law Quarterly 537, surtout aux p. 546-560.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des mesures afin de remédier à ce problème. Comme au Canada, les lois concernant les contenants à boissons sont les plus courantes. Pour le moment, plusieurs États ont des lois à ce sujet, bien que l'attitude diffère considérablement d'un État à l'autre(7). Les lois exigent généralement une consigne obligatoire sur les contenants à bière, à boissons maltées et à boissons gazeuses. Certaines lois exigent que tous les contenants à boissons vendus dans l'État soient consignés ou qu'ils soient réutilisables, recyclables ou biodégradables. Le Vermont a imposé une taxe sur les détritus aux fabricants et distributeurs qui vendent des boissons dans des bouteilles non réutilisables aux termes de la loi fédérale. Dans certains États, certains genres de contenants sont interdits, comme les bouteilles de verre non réutilisables(8). D'autres mesures portent sur l'utilisation des plastiques: plusieurs États exigent que les parties détachables des contenants, comme les anneaux de plastique qui relient les boîtes entre elles, soient biodégradables, car il arrive souvent que des oiseaux de mer, des animaux marins et d'autres animaux sauvages meurent après avoir avalé de tels débris.

Certaines initiatives ont également été prises à l'échelon local aux États-Unis. Ainsi, dernièrement, la ville de Minneapolis (Minnesota) a interdit, dans la plupart des cas, la vente de denrées alimentaires se trouvant dans des emballages de plastique qui ne peuvent pas être consignés, qui ne sont pas biodégradables ou qui ne sont pas

---

(7) Karen Mallory et R. Alta Charo, "Federal and State Mandatory Beverage Container Deposit Legislation" (1986), 11 Columbia Journal of Environmental Law 355. Voir également Kovacs (1988), p. 578-590; Lewis Yeager, Plastiques dégradables, emballages et gestion des déchets, document d'actualité n° 80, Service de recherche de l'Assemblée législative (Ontario), juin 1988, p. 23-29.

(8) La constitutionnalité de l'interdiction de la vente de détail de contenants en plastique non réutilisables et non consignés a été confirmée par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt Minnesota c. Clover Leaf Creamery Co., 449 U.S. 456 (1980).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recyclables[9]. Un comté du New Jersey a interdit dernièrement l'utilisation de sacs de plastique par les supermarchés et les restaurants-minute. La ville de Berkeley (Californie) a interdit l'usage de mousse de polystyrène soufflée au moyen de CFC. Le comté de Suffolk, dans l'État de New York, a interdit l'utilisation d'emballages alimentaires non biodégradables (dans les épiceries et dans les restaurants-minute); cette interdiction est en vigueur depuis le 1er juillet 1989 et elle le restera jusqu'à ce qu'une loi de l'État ou une loi fédérale soit adoptée.

Bien des mesures originales et dignes d'intérêt ont été proposées ou instaurées par les États ou les municipalités aux États-Unis, mais des initiatives comparables à celles de la ville de Minneapolis et du comté de Suffolk demeurent inhabituelles. D'autres mesures, qui concernent surtout les plastiques, ont été proposées, mais la plupart ne sont pas encore entrées en vigueur. Bien souvent, des législateurs ont présenté ce que nous appelerions des "projets de loi d'initiative parlementaire", mais ces mesures n'ont pas été adoptées[10]; par contre, leur existence montre toute une série de réactions différentes au problème ainsi que l'orientation générale qui se dessine dans ce domaine.

MESURES INTERNATIONALES VISANT À RÉDUIRE LES EMBALLAGES

Dans les autres régions du monde, les attitudes adoptées à l'égard des emballages et de leur usage diffèrent considérablement des attitudes nord-américaines, à cause des différences culturelles et sociales

---

(9) Ville de Minneapolis, ordonnance 89-Or-060, Code des ordonnances de Minneapolis, chapitre 204, "Environmental Preservation: Environmentally Acceptable Packaging", 31 mars 1989.

(10) Voir, par exemple, la "Waste Minimization and Control Act of 1988" déposée devant le Sénat américain le 9 septembre 1988 par le sénateur Max Baucus (Démocrate, Montana); ce projet de loi visait à réduire le volume des déchets dangereux et solides et à exiger que les États adoptent des programmes de gestion des déchets solides; il aurait créé un "institut national de l'emballage" ayant pour objectif d'établir des normes volontaires sur l'emballage afin d'encourager la réduction des quantités de déchets et le recyclage. Voir également Yeager (1988), p. 23-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ainsi que pour certaines raisons économiques. D'autres facteurs, comme l'absence de réfrigération et les habitudes des consommateurs, entrent également en jeu: ainsi, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays européens, les consommateurs fournissent eux-mêmes leur sac à provisions ou doivent payer pour en obtenir un nouveau.

La question des contenants à boissons a fortement préoccupé les pays européens et d'autres pays(11). L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté en 1978 une recommandation(12) à la suite d'une étude sur les répercussions de différents systèmes de contenants à boissons sur les ressources et sur l'environnement. Il ressortait de cette étude que le libre jeu des forces du marché accentuait la tendance à utiliser de plus en plus des contenants non réutilisables. Dans la plupart des pays, l'expérience montrait que seule une forme quelconque d'intervention gouvernementale permettrait d'accroître l'utilisation de contenants réutilisables. Depuis lors, différents pays ont adopté des mesures législatives et réglementaires visant à mettre en application la recommandation de l'OCDE et, dans plusieurs pays, cette recommandation est appliquée à d'autres contenants que ceux à boissons.

La Communauté économique européenne s'est également attaquée aux problèmes de gestion des déchets. La Communauté produit plus de deux milliards de tonnes de déchets par an; la plupart pourraient être réutilisables ou recyclables comme matières premières ou comme sources d'énergie, d'autres sont toxiques ou dangereux, et d'autres encore pourraient être évités purement et simplement en améliorant les méthodes de production. Depuis 1977, la politique globale de la CEE en matière de gestion de déchets est axée sur trois grands thèmes: la réduction des déchets, le recours accru au recyclage et au réemploi, et l'élimination des

---

(11) Pour une étude générale, voir P. Lieben, "Measures to Promote Re-Use or Recycling of Beverage Containers", Problems in Packaging: The Environmental Issue (1984), p. 46-59.

(12) Organisation de coopération et de développement économiques, Récipients de boisson: réemploi ou recyclage, Paris, 1978. Voir également Lieben (1984), p. 46-47.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

déchets inévitables en toute sécurité. En ce qui concerne la réduction des déchets, voici ce qu'a dit la CEE:

> D'autres mesures seront prises afin de développer le programme des "technologies propres" prévu dans le [règlement du Conseil (CEE) n° 1872/84 sur les actions de la Communauté pour l'environnement (ACE)]. On entreprendra aussi des travaux en vue de définir certains critères pour la fabrication de "produits sains sur le plan environnemental", c.-à-d. de produits ne laissant que peu ou pas de déchets au stade de l'élimination(13).

La CEE a adopté des programmes d'action quinquennaux en matière d'environnement mais n'a pas de politique générale en matière d'élimination des déchets solides. Comme on l'a déjà signalé, les États membres doivent prendre les mesures qui s'imposent pour encourager la prévention, le recyclage et le traitement des déchets, l'extraction de matières premières et la possibilité d'en tirer de l'énergie, ainsi que toute autre méthode de réutilisation des déchets. Ils doivent également prendre certaines mesures visant à éviter de compromettre la santé humaine ou d'endommager l'environnement. D'une façon générale, il faut appliquer le principe selon lequel c'est le "pollueur qui paie". La politique de la CEE constitue essentiellement un cadre destiné à de futures mesures législatives, qui n'a pas beaucoup d'effet dans l'immédiat; normalement, certaines lois plus précises devraient en dériver.

La première loi relative aux matières qui entrent dans la confection des emballages porte sur les contenants de denrées alimentaires liquides: il s'agit de la directive 85/339 qui a été adoptée en juin 1985(14). Cette directive oblige les États membres à "établir des

---

(13) Journal officiel des Communautés européennes, n° c70/33, 18 mars 1987.

(14) On appelle souvent cette directive la "Directive sur les contenants à boissons", mais parmi les 11 sortes de produits alimentaires sur lesquels elle porte, trois seulement peuvent normalement être considérés comme des boissons. Voir Leonard L. Katan, Packaging, Environment and Recycle: A Scientific Assessment, Oxford, Elsevier International Bulletins, 1987, p. 88.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

programmes" de quatre ans à partir du 1er janvier 1987, en vue de réduire la consommation de ressources, surtout d'énergie, pour les contenants de denrées alimentaires liquides. Elle prévoit quelques mesures détaillées, notamment en ce qui touche l'étiquetage des contenants réutilisables. Voici ce qu'un commentateur a écrit au sujet de la politique de la CEE:

> En tant que projet, la directive a été très controversée; en fait, on en a discuté pendant une dizaine d'années et elle a fait l'objet de presque autant de versions préliminaires. La version définitive ne comporte pas la plupart des caractéristiques des premières versions, dont le libellé était vague, qui imposaient certaines obligations pour des points de détail ou qui imposaient des exigences totalement inacceptables pour l'industrie ou pour les gouvernements de certains États membres. Cette directive comporte de nombreux compromis, comme l'obligation de prendre certaines initiatives seulement "dans la mesure où il est économiquement possible de le faire". Dans les pays de droit coutumier, on tient compte de la jurisprudence, [...] ce qui permet d'appliquer les programmes par des moyens "législatifs ou administratifs ou par des accords volontaires"(15).

Certains pays européens ont adopté des mesures visant à réduire la quantité d'emballages. On cite souvent l'Italie en exemple en ce qui concerne la législation environnementale. Un décret approuvé en 1984 limite les caractéristiques des emballages utilisés dans le commerce. À partir du 1er janvier 1991:

> [...] les conditionnements et emballages en matériaux de type papier qui n'ont pas été fabriqués à partir de fibres recyclées [seront] interdits, de même que les conditionnements et emballages en autres matériaux qui ne sont pas biodégratables. À la même date, les petits sacs, les sacs en papier et autres contenants [...] ne pourront être utilisés que s'ils sont fabriqués dans un matériau biodégradable(16).

Jusqu'à présent, le gouvernement italien est apparemment le seul à avoir proposé une mesure législative sur les emballages

---

(15) Ibid.

(16) Article 15 d'un décret daté du 21 décembre 1984. Gazette officielle de la République italienne, n° 356, 29 décembre 1984. Cité dans Yeager (1988), p. 26.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"dégradables". Comme cette mesure n'est pas encore entrée en vigueur, on ignore si elle peut être mise en oeuvre et appliquée efficacement; un auteur en est arrivé à la conclusion que compte tenu des données que l'on possède sur la dégradabilité, "il est évident qu'il sera difficile de formuler des mesures législatives ou réglementaires réalistes dans ce domaine(17)".

Plusieurs villes italiennes, notamment Venise, Florence et Bologne, ont interdit la vente de produits alimentaires dans des contenants en plastique. L'Autriche a interdit l'utilisation de toute matière non recyclable dans les emballages; à partir de 1992, les producteurs qui continuent à utiliser des matières non récoltées et recyclées dans le cadre des programmes actuels devront créer et financer de nouveaux programmes de recyclage pour ces matières(18).

Les pays scandinaves ont également été actifs en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne les emballages(19). Dans une lettre officielle au Parlement suédois au printemps de 1987, le gouvernement exposait plusieurs problèmes ayant trait aux déchets: "L'attitude de principe adoptée par le gouvernement est la suivante: il convient de réduire la quantité de déchets et les risques courus, grâce à la mise en oeuvre de certaines mesures au niveau de la production et de la consommation(20)".

---

(17) Katan (1987), renvoi 14, p. 83. La controverse qui règne au sujet des sacs à ordures en plastique censément biodégradables en est un autre exemple.

(18) Fédération canadienne des municipalités, documentation accompagnant le communiqué sur les emballages, 7 novembre 1988.

(19) Voir K.H. Garmin, "Packaging Legislation in Denmark"; H.-C. Holdt, "Product Charges in Norway - Experiences from the Packaging Sector"; J. Hamalainen, "An Industrial View of the Problems of Public Intervention in the Field of Packaging in Finland"; tous dans Problems in Packaging: The Environmental Issue (1984).

(20) Environmental Policy for the 1990s: A Summary of the Swedish Government's Environmental Bill [traduction].

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le ministre de l'Environnement du Danemark a le pouvoir d'interdire ou de restreindre l'usage de certaines matières, d'exiger un certain taux d'utilisation de matières recyclées, et d'imposer des consignes remboursables(21). Le ministre de l'Environnement des Pays-Bas a le pouvoir d'interdire tout produit qui accroît indûment la quantité de déchets, qui est difficile à éliminer, qui est fréquemment jeté n'importe où, ou qui n'est pas suffisamment réutilisable(22).

Le 13 septembre 1988, le Cabinet fédéral de l'Allemagne de l'Ouest a décidé de rendre obligatoire le paiement d'une consigne de 50 pfennigs (0,50 DM, soit environ 0,35 $ CAN) sur les bouteilles de plastique. Cette mesure, due à l'initiative du ministre de l'Environnement Klaus Topfer, est entrée en vigueur le 1er janvier 1989(23).

Comme le montre le résumé ci-dessus, il existe une multitude de réactions au problème des emballages; cette diversité reflète les différences socio-économiques ainsi que d'autres facteurs, comme les différences qui existent au niveau des priorités, des groupes d'intérêt ou de pression, etc. De toute façon, il est clair qu'il n'existe pas de solution unique mais que l'on peut s'inspirer de l'expérience d'autres administrations.

Il ne faut pas oublier non plus que les emballages superflus constituent un problème relativement récent, comme celui de l'élimination des déchets, et que l'intérêt du public pour les questions d'ordre environnemental est lui aussi un phénomène récent. Il n'est donc pas surprenant qu'il n'existe apparemment pas d'exemples de programme global visant à réduire les emballages. Si l'on veut instaurer un tel programme au Canada, il faut tenir compte de l'expérience d'autres pays du monde.

---

(21) Jeanne Wirka, Wrapped in Plastics: The Environmental Case for Reducing Plastics Packaging, Washington, Environmental Action Foundation, août 1988, p. 114.

(22) Ibid. Voir également A. Th. van Ewijk, "Present and Impending Regulations Concerning Packaging and the Environment in the Netherlands", Problems in Packaging: The Environmental Issue (1984), p. 79-83.

(23) Communiqué de presse, République fédérale d'Allemagne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FACTEURS À CONSIDÉRER DANS L'ÉLABORATION D'UN PROGRAMME CANADIEN

Les Canadiens sont de plus en plus conscients de la "pollution par les emballages(24)". Ce changement correspond à la forte priorité que l'on accorde depuis peu aux questions environnementales. D'après un sondage récent effectué récemment par les Fabricants canadiens de produits alimentaires, les Canadiens sont disposés à payer davantage pour acheter des produits alimentaires qui ne présentent aucun risque sur le plan environnemental(25). Différents détaillants ont tenu compte de cette opinion en offrant des produits "non nuisibles pour l'environnement(26)" et en faisant de la promotion pour ces produits, tandis que le gouvernement fédéral a annoncé un programme en vertu duquel les fabricants identifieraient et étiquetteraient de leur plein gré les produits qui ne sont pas nuisibles pour l'environnement(27).

Il est évident que beaucoup d'emballages sont "gaspillés", en ce sens qu'on les jette et qu'ils ne sont pas réutilisés ni recyclés. Avant d'arrêter un plan d'action visant à réduire la quantité d'emballages

---

(24) Jo Currie, "Package Pollution", Canadian Living Magazine, mars 1989, p. 117, 119-122; Nicole Baer, "Package Pollution", The Ottawa Citizen, 16 avril 1989, p. C6; Groupe de recherche d'intérêt public de l'Ontario, "Excess Packaging in the Supermarket", "Plastic Bags: Shop at Your Own Risk".

(25) "Shoppers Still Lax About Environmentally Safe Packages: Survey", The Globe and Mail, 5 avril 1989, p. B12.

(26) "Environmental Issues Gradually Catching Retailers' Interest", The Globe and Mail, 26 septembre 1988, p. B17; Philip De Mont, "And This is Our Biodegradable, Solar-Cell, CFC-Free Model", Financial Times of Canada, 24 avril 1989, p. 5-6.

(27) "Ottawa to Promote Biodegradable Goods", Canadian Environmental Control Newsletter, n° 368, p. 3042-3; "Ottawa Starts Program to Encourage Recycling", The Globe and Mail, 21 mars 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

se trouvant dans les déchets, il est toutefois utile d'examiner le rôle de l'emballage(28).

L'emballage protège les marchandises et permet ainsi de les expédier sur de longues distances et d'éviter qu'elles ne se gâtent ou ne se détériorent. Il peut permettre de conserver plus longtemps les marchandises. À cet égard, il faut que l'emballage soit résistant: on estime en effet qu'une boîte est normalement manipulée 30 fois entre la production et l'expédition à la maison. Les consommateurs nord-américains aiment des produits frais, intacts; ils ont pris l'habitude d'éviter d'acheter des marchandises endommagées ou se trouvant dans des emballages endommagés ou, du moins, ils ne veulent pas payer le plein prix pour ces marchandises.

L'emballage peut également empêcher quelqu'un de voler ou d'altérer les marchandises. D'une part, grâce aux emballages, les marchandises risquent moins d'être volées au magasin, ce qui garantit que l'on dispose de la quantité ou du volume désiré. De plus en plus, cependant, les emballages servent à empêcher que l'on ne touche aux produits. On s'est préoccupé de l'aspect hygiénique des aliments en vrac; compte tenu des craintes suscitées aux États-Unis il y a plusieurs années par l'affaire du Tylenol et, plus récemment, par les cas d'altération d'aliments pour bébés au Royaume-Uni et ailleurs, il est de plus en plus nécessaire de s'arranger pour que les biens de consommation ne puissent pas être touchés ou, du moins, pour que toute altération soit évidente.

L'emballage joue également un rôle au niveau de la commercialisation. Il sert à attirer le consommateur, à mettre le produit en évidence sur les rayons et à donner des informations sur le produit. Par ailleurs, il faut tenir compte des préférences des consommateurs et de la demande.

---

(28) Un auteur définit comme suit l'emballage: "Un emballage contient ou enveloppe une marchandise, la protège, l'utilise et transmet un message à son sujet. Ces fonctions de l'emballage supposent qu'il facilite la manutention et l'expédition, la présentation et la vente d'un produit". Voir P.R. Flockton, Packaging and Solid Waste, rapport présenté à la Division des déchets solides, Service de la protection de l'environnement, ministère de l'Environnement, 1973, p. 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Au Canada, l'emballage représente une industrie d'une valeur de 12 milliards de dollars qui emploie beaucoup de monde. Depuis longtemps, les lois fiscales ainsi que d'autres mesures, comme les frais de transport, favorisent l'utilisation de matériaux neufs plutôt que celle de matériaux recyclés. La décision d'utiliser des matériaux recyclés au niveau de la vente de gros n'entraînerait peut-être pas une baisse de l'emploi à longue échéance, mais elle provoquerait certainement des bouleversements et nécessiterait le recyclage du personnel et l'achat de technologies et d'équipements nouveaux.

Avant d'essayer de réglementer l'emballage, il faut d'abord préciser ce que l'on entend par emballage superflu. Il existe certains cas flagrants, notamment les "emballages-coques", mais le jugement est en grande partie subjectif. Les produits jetables - qu'il s'agisse d'assiettes et de couverts en plastique ou en papier, de couches pour bébés ou d'appareils photographiques - font partie intégrante de la société nord-américaine. Certains pays, comme l'Allemagne de l'Ouest, encouragent leurs citoyens à acheter des biens durables. Par contre, des questions de coût, d'hygiène et de commodité entrent aussi en ligne de compte. Il faut modifier l'attitude des consommateurs, des détaillants, des fabricants, des producteurs et des distributeurs. Si des mesures législatives peuvent contribuer à atteindre cet objectif, elles ne permettent pas de résoudre entièrement le problème.

Comme nous l'avons déjà signalé, le problème de l'emballage réside en partie dans le fait qu'il représente un "coût caché". On le constate lorsqu'on songe à la proportion du prix d'achat d'un produit que représente l'emballage ainsi qu'au coût de l'énergie et des ressources nécessaires à sa fabrication; en outre, il faut tenir compte des coûts d'élimination des emballages jetés. Comme l'a signalé la Fédération canadienne des municipalités, c'est la collectivité qui supporte ces frais, plutôt que le fabricant ou le consommateur du produit.

L'imposition de consignes remboursables sur les articles repris et l'imposition de taxes sur les marchandises non recyclables servent en partie à faire comprendre aux consommateurs qu'ils doivent supporter certains des frais indirects qu'entraîne l'utilisation de ces

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

produits. Il serait possible de mieux faire comprendre le problème aux consommateurs en indiquant la proportion du prix d'un produit que représente l'emballage.

De plus en plus d'emballages sont faits de matières plastiques. Ces matières présentent de nombreux avantages, notamment la longévité, mais on dispose actuellement de peu de techniques pour leur recyclage. Dernièrement, on a parlé de la mise au point de plastiques biodégradables et photodégradables, mais bien des gens demeurent sceptiques et ne croient pas qu'il s'agisse là de la solution au problème(29).

La question du recyclage demeure problématique. De toute évidence, on peut et on doit faire beaucoup dans ce domaine. Le programme des boîtes bleues a donné d'excellents résultats en Ontario et il a également contribué à sensibiliser la population aux problèmes d'environnement et de gestion des déchets. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, la séparation et la collecte de différentes matières ne constituent que le début du processus de recyclage: il faut trouver des débouchés et des utilisations pour les matières recyclées. De même, le recyclage ne constitue qu'un élément d'un programme global; il faut également imposer des frais réalistes pour l'élimination des déchets et adopter d'autres mesures.

À l'instar du réemploi et de la biodégradabilité, le recyclage est en fin de compte moins souhaitable que la réduction des quantités de déchets à la source. Dans la mesure où le recyclage et l'utilisation de produits dégradables encouragent tacitement la population à produire davantage de déchets, ils risquent en fait de produire l'effet opposé à celui qui est désiré. Dans le cas du recyclage, les frais sont encore une fois supportés par la collectivité - la municipalité, le plus souvent. Un fabricant peut utiliser des matières recyclables, mais il n'a pas à payer les frais de collecte et de recyclage de ces matières. Il serait préférable d'utiliser moins d'emballages, qu'ils soient biodégradables ou non.

---

(29) Robert Milko, Les plastiques dégradables, Ottawa, MR-38, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1989; Nicole Baer, "Biodegradable Plastics: A Cloud Begins to Take Shape Over Their Environmental Merits", The Ottawa Citizen, 17 janvier 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Si l'on veut élaborer des politiques visant à réduire la quantité d'emballages, il est nécessaire de voir s'il convient d'adopter des mesures d'encouragement ou d'imposer certaines restrictions pour modifier le comportement de la population. Conviendrait-il d'interdire l'utilisation de certaines sortes d'emballages ou d'encourager celle d'autres types? Les emballages produisent des déchets à toutes les étapes, mais il peut être plus efficace d'axer les mesures sur certains objectifs. Depuis toujours, on utilise le régime fiscal pour appliquer les politiques gouvernementales; ainsi, au Canada, la Loi de l'impôt sur le revenu permet des déductions pour amortissement accéléré pour les dispositifs de lutte contre la pollution. On pourrait instaurer des mesures fiscales analogues afin d'encourager les entreprises à utiliser moins d'emballages et de les dissuader d'avoir des emballages superflus.

On pourrait encourager la production d'emballages faits de matières recyclées, ce qui permettrait d'élargir les débouchés pour ces matières. De même, on pourrait favoriser l'utilisation de matières réutilisables ou recyclables pour les emballages. Étant donné que la tendance actuelle à utiliser des produits laminés et des mélanges de matières (comme différentes résines, ou du papier aluminium et du plastique enduit) complique le recyclage, on pourrait encourager les fabricants à insister sur la pureté des matières choisies pour faire les emballages.

Une autre méthode consisterait à réglementer les dimensions des emballages par rapport au contenu. Il convient toutefois de signaler que le volume d'emballage nécessaire dépend d'autres facteurs que les seules dimensions du produit.

En imposant des taxes sur l'emballage, les gouvernements essaient d'exercer une influence sur les achats des consommateurs et sur le choix des matières utilisées par les fabricants. Plusieurs États américains ont dernièrement proposé qu'on taxe les matières non dégradables utilisées dans la confection d'emballages ou, au contraire, qu'on accorde des stimulants fiscaux aux fabricants de contenants biodégradables. Ces mesures visent à encourager l'utilisation d'emballages réutilisables et recyclables et elles risquent également d'encourager les fabricants à utiliser moins d'emballages. Les partisans de telles taxes prétendent

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

qu'elles seront efficaces en faisant augmenter le prix des produits offerts dans des emballages faits de matières moins souhaitables; en théorie, un consommateur rationnel choisira, entre deux produits identiques, celui qui est le meilleur marché. Les adversaires de ces taxes prétendent toutefois qu'elles sont injustes, discriminatoires, régressives et difficiles et coûteuses à administrer. Ainsi, une taxe forfaitaire défavoriserait considérablement les marchandises de peu de valeur mais toucherait relativement moins les marchandises de grande valeur.

Plusieurs États américains ont créé des commission chargées d'examiner toutes les matières utilisées dans les emballages et d'encourager les fabricants à utiliser moins d'emballages. Bien que ces commissions se soient heurtées à une certaine opposition, leur constitutionnalité a été reconnue(30). L'idée d'avoir une commission indépendante ou de créer un groupe composé de représentants de différents groupes d'intérêt - le secteur de l'emballage et le secteur manufacturier, les détaillants, les consommateurs, les groupes de défense de l'environnement etc. - pourrait très bien être intégrée dans une politique globale canadienne en matière d'emballage. Pour résoudre certains des problèmes difficiles dont il faut s'occuper, souvent individuellement, on serait mieux servi par un organisme de ce genre que par des lois ou des règlements.

CONCLUSION

De toute évidence, pour décourager l'utilisation d'emballages superflus, on pourrait adopter toute une gamme de mesures dont certaines risquent fort d'être moins efficaces que d'autres. Toutefois, jusqu'à présent, on a relativement peu d'expérience pour ce qui est de la mise en oeuvre de telles politiques, si ce n'est dans le domaine des contenants à boissons, où la situation est quelque peu différente du fait que la majorité des matières utilisées sont réutilisables et recyclables.

---

(30) Kovacs (1988), p. 586-588.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La réussite de tout programme visant à réduire la quantité d'emballages dépendra en grande partie de la prise de conscience du public. L'éducation du consommateur et de l'industrie est essentielle. Il faut mettre les gens au courant des problèmes directs et indirects que posent les emballages superflus, tout en reconnaissant les avantages importants qu'offre un emballage adéquat.

Il convient de chercher des solutions originales afin de réduire la quantité d'emballages et de veiller à ce que les emballages nécessaires soient réutilisables, recyclables ou, du moins, biodégradables.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Boustead, I. et K. Lidgren (éd.). Problems in Packaging: The Environmental Issue. Chichester, R.-U., Ellis Horwood Limited, 1984.

Flockton, P.R. Packaging and Solid Waste. Rapport présenté à la Division de la gestion des déchets solides, Service de la protection de l'environnement, ministère de l'Environnement, 1973.

Groupe de recherche d'intérêt public de l'Ontario. Excess Packaging in the Supermarket; Plastic Bags: Shop at Your Own Risk. Feuilles de renseignements sur la gestion des déchets, sans date.

Katan, Leonard L. Packaging, Environment and Recycle: A Scientific Assessment. Oxford, Elsevier International Bulletins, 1987.

Kovacs, William L. "The Coming Era of Conservation and Industrial Utilization of Recyclable Materials" (1988), 15 Ecology Law Quarterly 538.

Milko, Robert. Les plastiques dégradables. MR-38F. Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, 1989.

Jackson, John, Cameron Wright et le Waterloo Public Interest Research Group. Excess Packaging: Strategies for Waste Reduction. Compte rendu d'un colloque tenu à l'Université de Waterloo, juin 1988.

Organisation de coopération et de développement économiques. Récipients de boisson: réemploi ou recyclage. Paris, 1978.

Wirka, Jeanne. Wrapped in Plastics: The Environmental Case for Reducing Plastics Packaging. Washington, Environmental Action Foundation, août 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Wood, John David. Packaging and the Environment. 1975.

Yeager, Lewis. Plastiques dégradables, emballages et gestion des déchets. Document d'actualité n° 80. Service de recherche de l'Assemblée législative (Ontario), juin 1988.